

【国际关系】

南极事务“垄断”格局：形成、实证与对策

邓贝西 张 侠

【摘 要】在某一特定机制中,具有共同利益的国家之间形成的利益集团能够使单一国家的制度性权力和话语优势得以提升和放大。在南极条约体系内也存在掌握优势地位和话语主动权的利益集团,即南极事务垄断集团。该集团由美国和历史上海对南极提出过领土主张的7个国家构成,对南极地区的陆地和海域资源持“封存”立场。南极事务“垄断”格局从垄断集团国家递交南极条约协商会议工作文件的数量、划设保护区的面积,以及实施视察的次数等实证分析中能够得以印证。本文将系统梳理《南极条约》签订以来在不同历史阶段南极事务“垄断”格局的演变历程,对“垄断”现状展开实证分析,追踪垄断集团的权力来源,评估其对南极政治格局的影响,并结合当下南极政治形势探索性地提出中国在南极事务上避免政治孤立并提升影响力的可行路径。

【关键词】南接地缘政治;垄断集团;南极条约体系

【作者简介】邓贝西(1989-),男,河南洛阳人,中国极地研究中心极地战略研究室副研究员,法学博士,主要研究方向:极地地缘政治;张侠(1962-),男,上海人,中国极地研究中心极地战略研究室研究员,主要研究方向:极地战略(上海 200136)。

【原文出处】《太平洋学报》(京),2021.7.79~92

【基金项目】本文系科技部国家研发计划重点专项“极地地缘政治风险评估与我国参与国际治理政策问题研究”(2019YF1408201)课题,以及国家社科基金一般项目“科技竞争的全球图景和中国‘创新伙伴关系’的推进逻辑研究”(20BGJ001)的阶段性研究成果。

参与南极事务的国家,根据对南极领土主权的历史性声索、地缘区位相似性及政治同盟关系等要素形成不同的利益联合体。例如,澳大利亚、新西兰、英国、智利、阿根廷、挪威和法国曾在历史上对南极领土提出过主权声索,在主权、资源等议题上持相近立场。上述七国加上美国、苏联、南非、荷兰和比利时在内的12个国家参加了早期探索南极的国际地球物理年(1957-1958年)活动,并作为《南极条约》原始缔约国推动南极条约体系的建立健全,并长期处于南极治理的核心层级。美国主导,英国、澳大利亚、新西兰参与的“五眼联盟”(Five Eyes)在南半球安全防务、态势感知和能力建设等方面合作密切,在南极治理的议题设置、议程推动等事务上相互配合呼应,政治和安全同盟关系使得四国在南极事务中呈

现出自然的亲近性。此外,环南大洋的南极门户国家——澳大利亚、新西兰、南非、智利、阿根廷、英国和法国,得益于其国土或海外领地与南极的地理毗邻性,在南极海空运输、后勤保障、协同搜救等领域建立起紧密的合作关系。

在某一特定机制或体系中,具有共同利益的国家之间形成的利益集团能够使单一国家的制度性权力和话语优势得以提升和放大。利益集团可以在规则允许的范围内及合理化的程序中,通过议程设置、规则制定、倡议动员等方式影响并引领机制的设计和运行,提升自身在所处机制中的主动权和主导权;同时,机制充当利益集团维持并主导权力的工具。在南极事务中掌握优势地位和话语权的利益集团即本文所指涉的南极事务垄断集团。本文将系统梳理

《南极条约》签订以来在不同历史阶段南极政治“垄断”格局的演变历程,对南极事务的“垄断”现状开展实证分析,追踪垄断集团的权力来源及其对南极政治格局的影响,并结合当下南极形势探索性地提出中国在南极事务上避免政治孤立并提升影响力的可行路径。

一、南极事务垄断集团的形成与发展

1959年12月《南极条约》订立后,初步确立了因对南极领土主权归属持不同立场而形成的参与南极事务的三类不同政治属性的国家,包括南极领土声索国(英国、澳大利亚、新西兰、法国、挪威、阿根廷和智利)、南极领土主张保留国(美国、苏联),以及南极非领土声索国。^①尽管《南极条约》“冻结”了南极领土主权,但是从既有南极领土主张所延伸出的海域管辖权、潜在资源利用权利,以及基于陆地和海域的保护区划设,依然构成南极政治的核心问题。围绕上述问题,不同政治属性的国家展开利益的博弈和重组,力图在南极事务中获得主导性和垄断性权力。

1.1 《南极条约》原始缔约国对南极事务的早期“垄断”

《南极条约》成员国存在协商国和缔约国的区分,只有在南极洲从事实质性活动^②的国家才有可能成为协商国,也只有协商国才拥有在条约体系内对南极事务的表决权。^③这一规定有利于较早在南极开展科考活动的国家,但是对于较晚在南极开展科考活动的国家以及在经济和科技上处于落后地位的国家而言,《南极条约》仍具有隐性的排他色彩。自1961年生效后,《南极条约》直至1977年7月才吸纳波兰成为新的协商国。可见在《南极条约》签订后的近20年时间里,永久性地保有协商国身份的12个原始缔约国通过对协商国准入资格设置政治、科学和技术门槛,实现事实上对早期南极事务的主导和垄断。

值得注意的是,发端于冷战时期的南极条约体系不可避免地受到美国和苏联两个超级大国自身利益的影响。两国创设了与南极领土声索国和非南极领土声索国相区别的第三种身份——南极领土主权保留国,意图确保对南极的自由进出和利用不受他

国主权控制,同时保有自身未来提出南极领土声索的权利。可以说,早期南极条约体系的稳定和平衡是美、苏与南极领土声索国相互间达成的共识和妥协。美、苏之间的另一个共识是将科技赋予“政治化”的功能。一方面,科技服务于美、苏在南极的战略布局,包括科考站的选址和建设、南极地理信息的侦测和获取等都依托于强有力的科技资源支撑;另一方面,科技充当着南极条约体系的政治标准和门槛,成为排除更多国家参与南极事务的工具。^④

然而,从20世纪70年代后期开始,全球能源危机及对南极作为“无主地”的认知使不少南极条约体系以外的国家将视线投向南极,引发各方围绕南极资源问题展开地缘政治博弈,尤其是马来西亚将“不结盟运动”和77国集团作为游说平台,推动南极事务纳入联合国大会议程,直接对南极条约体系的合法性、代表性和存续问题构成挑战。^⑤《南极条约》原始缔约国意识到,一旦南极条约体系从根本上受到动摇,受“冻结”的主权之争可能会重新激化;同时,南极事务一旦放到全球性的平台上进行讨论,原始缔约国的权力将会被稀释。因此,南极条约体系为增强合法性和可信度,开始积极吸纳原始缔约国以外的国家成为协商国。20世纪80年代,共有包括中国、印度、韩国、巴西、秘鲁、乌拉圭、联邦德国、民主德国、瑞典、西班牙、意大利和芬兰在内的12个国家成为《南极条约》协商国,也是南极条约体系吸纳新协商国成员最多的一个十年。

更多国家成为协商国,有效地回应了外界对南极条约体系的批评和质疑,一定程度上增强了南极条约体系和南极事务决策程序的开放性和民主化。南极条约体系外的部分联合国专门机构(如联合国粮农组织、联合国环境规划署等)、政府间组织(如国际气象组织、国际电信联盟等)和民间组织也受邀作为观察员,参加南极条约协商会议并参与相关专业问题的讨论,^⑥增进南极条约体系与全球性机制的互动。

1.2 形成于《马德里议定书》之际的“7+1”南极事务垄断集团

伴随着《南极条约》开放性和民主化的提升,在

20世纪80年代后期,关于《南极条约》合法性的争议基本破除,南极资源利用问题上升为南极条约体系的议题焦点。事实上,引发南极资源开发和利用争议的核心是所有权问题:资源所有权依附于对领土主权的声索,就南极而言,一旦资源被机会均等地开发利用,那么既有南极领土声索国不仅面临经济损失,而且其主权诉求也会受到削弱。^⑦因此,对南极资源进行封存或利用的争议将引发南极领土声索国和非领土声索国之间的博弈。1957-1958年的国际地球物理年组织对南极洲开展了一系列地质调查并发现相当数量的矿产储量,但因不具备技术和商业上的开采可行性,资源问题并未在《南极条约》中予以提及和重视。^⑧在《南极条约》订立之初,科学构成主导议题,围绕资源封存或利用的矛盾并不突出。

但到二十世纪七八十年代,对南极资源持“封存”或“利用”主张之间的博弈逐渐凸显。一方面,以南极磷虾捕捞为代表的海洋生物资源利用的商业潜力备受关注,但科学界普遍担忧不管制和过度的磷虾捕捞会对鲸类、海豹等南极海洋哺乳动物的种群恢复构成威胁,从而影响南极海洋生态系统的稳定。在此背景下,对南极海洋生物资源利用进行严格管控但允许合理开发的《南极海洋生物资源养护公约》(下文简称《养护公约》)于1980年签订。^⑨亦有学者认为,澳大利亚、法国等国力推《养护公约》的签订,意在规制当时磷虾捕获量最大的苏联在南极海域的渔业活动。^⑩另一方面,美国“格洛玛挑战者”(Glomar Challenger)号海洋钻井船于1973年在罗斯海发现天然气水合物,对于当时已掌握在北极近岸和冻土带开采油气资源技术的美国 and 苏联来说极具吸引力,这也迫使南极条约体系采取预防性措施,就南极矿产资源开发制度进行谈判,防范不受管制的采矿行为。^⑪然而,经历6年长期谈判并于1988年签订的《南极矿产资源活动管理公约》(下文简称《矿产公约》)最终未能生效,它由“禁止南极洲矿产资源开发”的《关于环境保护的南极条约议定书》(下文简称《马德里议定书》)所取代。

在《矿产公约》签订后,南极领土声索国中的澳大利亚和法国突然倒戈,抓住20世纪80年代中后期

以来国际社会对环境保护的关注热潮,特别是1992年通过的《联合国气候变化框架公约》和《里约环境与发展宣言》,顺势将环境规范纳入南极条约体系。^⑫澳大利亚率先于1989年5月公开反对《矿产公约》,称“宁愿将南极变成一个世界公园或者天然保护区”,时任首相鲍勃·霍克(Bob Hawke)认为,“《矿产公约》涉及的环境保护条款内容并不充分”。^⑬澳大利亚、法国的明确拒绝态度促使其他协商国重新审视、评估和调整南极资源政策,原本持观望态度的意大利、比利时等国以及持反对意见的新西兰、美国等国,与澳、法在南极环境保护问题上形成统一立场。^⑭以澳大利亚、法国为代表的“封存”派借由环境保护,禁止南极大陆矿产资源的勘探、开发和利用活动,维护其既有的南极领土主权诉求,也将南极主要议题从资源开发活动规制引导到环境综合保护方面;同时,“封存”派力推的《马德里议定书》有力地平息了外界以“不重视环境保护”为由对南极条约体系的质疑和批评,从根本上消解了在南极条约体系以外的全球性机制中讨论南极问题的动力。

值得一提的是,美国国会最终未批准《矿产公约》的生效,这也意味着美国立场发生了从试图建立资源开发制度向重视南极环境保护的转变,南极陆海治理的诉求与领土声索国日趋接近,一定程度上打破了“封存”派和“利用”派之间的力量平衡。美国的立场转变取决于其对自身南极核心利益和目标的判断,即如何在经济利益与政治、安全利益中做出权衡,以及如何制定有助于自身南极战略价值实现的更为长远的规划。事实证明,美国立场转向“封存”后,与澳大利亚、新西兰和英国等盟国的政策协调更为紧密;立场的转变也并未影响美国在主权问题上的一贯主张和立场,即不承认既有的南极领土主权主张,但同时保留自身对南极主权提出声索的权利。

在“封存”派的推动下,《马德里议定书》全面禁止矿产资源开发,在《南极条约》冻结南极领土主权的同时,也搁置了位于主张领土上地物的“使用权”。而尽管与科学相关的矿产资源勘测和研究活动得以豁免,但“利用”派在《马德里议定书》订立后基本失去了以矿产资源为主的南极实体资源利用的

阵地。对照历届南极条约协商会议中不同议题工作文件的数量变化,较为明显的趋势是从20世纪90年代开始,特别是在《马德里议定书》订立后南极条约协商会议与南极环境保护委员会会议并行的机制下,“环境保护”议题取代“利用管理”议题成为南极事务的主导议题,并逐渐占据南极政治决策的主要资源,成为南极事务的“政治正确”(参见图1)。持“封存”主张的美国和7个南极领土声索国开始在南极事务上发挥领导作用,通过南极规则塑造来规制他国在既有声索领土上的实质性存在和活动,南极事务“垄断”格局由此形成。

1.3 南极事务“垄断”格局在21世纪的发展及趋势

进入21世纪,“封存”派的关注点从南极大陆矿产资源转向南极海域的海洋生物资源。在“封存”派看来,《养护公约》不足以限制俄罗斯、乌克兰等传统远洋渔业国以及中国、日本、韩国等新兴远洋渔业国在南大洋日益增长的渔业活动。“封存”派力主在南大洋设立海洋保护区,推动南极海洋生物资源养护委员会(下文简称CCAMLR)从允许南极海洋生物资源的合理利用转变为有条件地禁止利用。

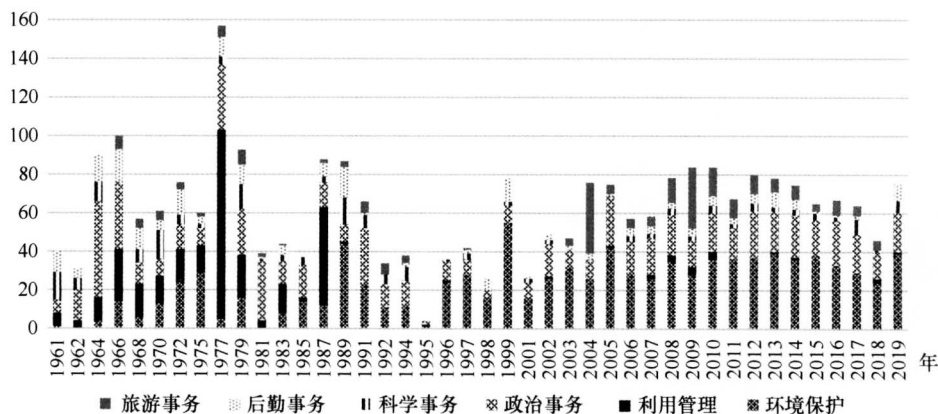
2009年,英国提议划设的南奥克尼群岛南大陆

架海洋保护区获CCAMLR批准,这是首个在国家管辖范围以外区域设立的海洋保护区。在“封存”派力主下,2011年,CCAMLR将整个《养护公约》区域规划为全球最大的“代表性海洋保护区体系”。^⑮2016年,美国和新西兰联合申请的罗斯海区域海洋保护区获批通过。在总面积达155万平方千米的保护区内划设有—般性保护区、特别研究区和磷虾研究区,对该海域的生物资源利用实施严格的管理措施。^⑯

在“封存”派的引领下,无论南极洲矿产资源抑或南极海域海洋生物资源等实体资源利用受禁止或超出公约宗旨的趋势日趋显著。南极非实体资源,即空间资源的利用或将成为新的博弈领域。一方面,南极民间探险和商业旅游方兴未艾,代表了除科考活动外南极非实体资源利用的主要活动类型,也是“封存”派彰显实质性存在和领土主张的重要手段。另一方面,利用南极特有的地理和空间禀赋开展的航空、太空观测、卫星接收,以及科技创新试验等活动的潜力日益凸显,以上南极空间资源利用活动多以—国南极科技实力为重要依托。

二、南极事务“垄断”格局的实证分析

当前的南极事务“垄断”格局发端于20世纪80年代后期《矿产公约》谈判之时,形成于《马德里议定



注:作者根据工作文件内容设立六个议题大类,分别为:(1)利用管理,涉及矿产资源、海洋生物资源、动植物养护、生物勘探等内容;(2)环境保护,涉及气候变化、环境评估、保护区管理等内容;(3)政治事务,涉及南极条约体系运行、国际合作、视察等内容;(4)科学事务,涉及科学、教育、国际极地年等内容;(5)后勤事务,涉及安全、应急响应、搜索、救援、油污和废弃物处置等内容;(6)旅游事务,涉及旅游活动管理、现场指南等内容。

图1 历届南极条约协商会议不同议题的工作文件数量对比(单位:份)

资料来源:笔者根据南极条约秘书处数据库(<https://ats.aq/devAS/ToolsAndResources/AntarcticTreatyDatabase?lang=e>)数据自制。

书》签订之际。对南极事务“垄断”格局的实证分析将从以下方面展开：一是向南极条约协商会议递交的工作文件中垄断集团国家的占比；二是垄断集团国家递交的工作文件中环境保护议题的占比；三是垄断集团国家划设的南极特别保护区、特别管理区及海洋保护区的数量和面积占比；四是垄断集团国家实施南极视察的数量。

2.1 工作文件

在南极条约体系下，协商国采取协商一致的方式达成“措施”或“建议”，用以补充和明确南极治理规范，保障南极条约体系运转。而“措施”或“建议”大多在协商国提交的工作文件(WP)和信息文件(IP)的基础上形成并完善。其中，工作文件是协商国就某一议题提请南极条约会议协商通过实质性决议的草案，工作文件的数量直接反映出协商国参与南极决策的程度。在南极条约协商会议运行的60年里(1959–2019年共42届会议)，协商国、南极条约秘书处和相关国际组织共提交2 646份工作文件，其中协商国独立或联合提交2 344份。在协商国提交的工作文件中，提交数量超过100份的共有8个国家，分别为英国(404份)、美国(291份)、澳大利亚(243份)、新西兰(240份)、智利(201份)、阿根廷(177份)、法国(118份)、挪威(100份)。^⑦上述国家也正是本文所指涉的南极事务垄断集团国家，8国共提交工作文件1 774份，约占协商国提交文件总数的75.7%，构成事实上对南极事务决策的“垄断”。而综合分析其中420个由多国联合提交的工作文件，可以进一步窥探垄断集团内部的网络结构——美国和英国构成网络中的两个枢纽节点，两国与澳大利亚、新西兰之间的关系十分紧密；英国与智利、阿根廷构成相互关联的三角关系，英国与挪威的双边联系也较为密切；相比之下，法国在网络结构中处于相对边缘位置，与美国、英国之间的合作有限。

2.2 议题主导

南极事务垄断集团国家对南极规则制定的参与程度高，在南极条约协商会议上具有议题主导能力，并掌握话语权。在南极事务垄断集团国家递交的工作文件中，特定议题的占比能够反映出上述国家对

南极议题的偏好以及对南极治理议题的引导。通过1985年以来相关国家递交的工作文件中不同议题的占比，可以看出在垄断集团国家递交的工作文件中与环境保护相关的文件占比相对较高，这也与现阶段南极治理的议程设置和政治安排相一致。垄断集团以外的主要南极活动国家对议题的关注则更为均衡。例如，俄罗斯对科学事务的关注度高于平均水平，日本、德国对政治事务的关注度高于平均水平，相比之下，作为垄断集团国家网络两个枢纽节点的美国和英国对科学和政治事务的关注度并不突出(参见图2)。

2.3 南极保护区划设

南极保护区大致分为两类：第一类是位于南极洲陆地及周边海域的保护区，即依据《马德里议定书》及其附件五“区域保护与管理”对具有“突出价值”的南极区域做出特别保护而设立的南极特别保护区(ASPAs)和南极特别管理区(ASMAs)。其中，特别保护区整合了既有的特别保护区(SPAs)、特别科学兴趣区(SSSIs)，侧重于保护“价值”，包括环境、科学、历史、美学或荒野价值，进入上述区域须获得该活动主管当局的许可；特别管理区则侧重于协调“活动”，用于“协助规划和协调活动，避免可能发生的冲突，增进南极条约协商国、缔约国间的合作”，或者“最大程度降低人类活动对环境的影响”。^⑧第二类是南极海洋保护区(MPAs)，是CCAMLR依据《养护公约》设立，即“基于最佳科学依据，在CCAMLR适用范围内制定开放或封闭区域，以及在南极地区或亚南极地区进行科学研究或采取养护措施，包括特别保护和科学研究区域”；海洋保护区侧重于南极海洋生物资源的“养护及合理利用”，与基于《马德里公约》所设立的保护区制度存在管理模式的差异。^⑨

迄今，由南极环境保护委员会批准划设的南极洲陆地及周边海域的保护区共72个，南极事务垄断集团国家申请的保护区数量和面积远远领先于其他国家，仅美国一国的申请就占到保护区总面积的78%。垄断集团国家申请保护区的数量占保护区总数的84.6%，面积占保护区总面积的94.3%(参见表1)。^⑩

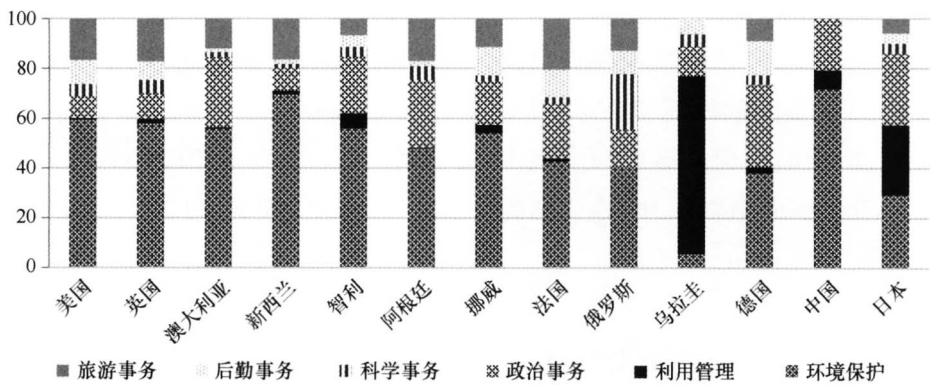


图2 1985-2019年相关协商国提交不同议题工作文件的比较(单位:%)

资料来源:笔者使用与图1相同的议题分类方法,根据南极条约秘书处数据库(<https://ats.aq/devAS/ToolsAndResources/AntarcticTreatyDatabase?lang=e>)数据自制。

表1 南极事务垄断集团国家南极特别保护区申请的排名、数量和面积			
排名	国家	数量	面积(平方千米)
1	美国	15.5	2800
2	英国	11.83	354
3	澳大利亚	10.75	61
4	新西兰	10	34
5	智利	6.83	54
6	阿根廷	3	77
8	法国	2	1
13	挪威	1	6
总数		60.91	3387

注:对于多国联合申请的保护区,保护区数量和面积以申请国数量均分。
资料来源:笔者自制。

南极特别管理区目前共有6个在有效运行,总面积达4.86万平方千米,远大于特别保护区。南极特别管理区中唯有美国单独设立区划,其他均为多国联合设立;美国划设的特别管理区面积达38 916平方千米,占管理区总面积的80%,凸显美国在南极后勤、保障和管理能力方面的优势(参见表2)。

在南极条约体系内具有相对独立性的CCAMLR框架下,南极海洋保护区依据养护措施CM91-04进行推进。截至目前,获批的海洋保护区有两个,分别是英国2009年设立的南奥克尼群岛海洋保护区(面积为9.4万平方千米),美国和新西兰2016年联合设立的罗斯海海洋保护区(面积为155万平方千米)。目前,尚在谈判过程中的保护区提案还包括:(1)澳大

表2 南极事务垄断集团国家南极特别管理区申请面积	
国家	面积(平方千米)
美国	38916
新西兰	8973
其他国家	712

注:对于多国联合申请的管理区,管理区面积以申请国数量均分。
资料来源:笔者自制。

利亚、欧盟联合提交的东南极保护区提案(提案初始面积约172万平方千米);(2)欧盟和挪威牵头的威德尔海保护区提案(提案初始面积约180万平方千米);(3)阿根廷和智利联合提出的西南极半岛保护区(提案初始面积为67万平方千米)。④可见,南极海洋保

护区申请多数由南极事务垄断集团国家提出或主导,且垄断集团国家之间相互参与,利益相互交织。

2.4 南极视察

南极视察是南极条约协商国依据《南极条约》和《马德里议定书》建立的互相监督的多边机制,旨在确保各协商国政府和民间活动符合《南极条约》设定的和平利用和环境保护两大目标。该制度规定协商国可指派其国民作为观察员,应有“完全的自由在任何时间进入南极的任何一个或一切地区”。截至2019年,共有23个协商国实施了58次南极视察活动。视察对象主要包括协商国南极考察站、船等基础设施的运行,相关装备设备的功能和使用情况,南极特别保护区和管理区运行状况等。

美国是南极视察机制的主导国,其开展视察的次数最多、范围最广、类型最全,对推动南极条约协商会议出台南极视察清单、完善视察机制等发挥重要影响。美国大致4至5年实施一次视察,截至2019年,美国共实施南极视察16次,其中独立实施13次、联合实施3次,涉及37个他国常年考察站中的33个。此外,澳大利亚(9次)、英国(8次)、阿根廷(6次)、智利(6次)、挪威(5次)、新西兰(5次)、法国(3次)等属于垄断集团的国家独立或联合实施视察共计42次(多国联合视察数量计1次)。^②以上国家的视察对象多为他国在各自领土声索区域内建立的考察设施;环境保护、历史遗迹、设施开放度、特别保护区和管理区等是重点关注内容。视察愈来愈成为垄断集团国家强化南极治理和限制竞争对手的手段。俄罗斯是接受视察的主要对象,其考察站等设施共接受视察33次。近年来,中国南极考察设施接受视察的频次也显著增加。2020年1月,美国和澳大利亚对中国南极考察泰山站实施联合视察;同年2月,美国对中国南极新建站进行视察,而原定对当时在南极执行考察和运输任务的“雪龙”号科考船的视察因条件限制未能实施。

三、南极事务垄断集团的权力来源及其对南极政治的影响

南极事务垄断集团的权力来源既有历史维度的政治遗产,也有国家权力的外溢。特定利益集团对

南极事务“垄断”的事实对南极政治发展产生了深远影响——南极条约体系内的多数协商国选择对垄断集团国家跟随或附和,少数持异见的协商国则受到政治孤立;知识性权力的作用逐渐弱化,民间组织的公正性也受到质疑;南极不再隔离于全球地缘政治体系,且与外部政治环境的互动愈来愈密切。

3.1 南极事务垄断集团的权力来源

(1) 垄断集团国家参与南极事务的历史遗产

早在20世纪40年代以前,英国(1908年)、新西兰(1923年)、法国(1924年)、澳大利亚(1933年)、挪威(1939年)、智利(1940年)、阿根廷(1943年)7个国家就已利用发现、先占、继承等依据先后对南极提出领土主张。在1959年《南极条约》正式谈判前,除了英国、智利、阿根廷存在领土主张重叠区域的争议外,英国、挪威、澳大利亚、法国、新西兰之间针对领土扇区的相邻边界达成双边划界协定,且相互承认领土主张。

在维护领土主张“历史遗产”的问题上,七国坚持《南极条约》所谓“双焦点”(bi-focus)原则,以此解决在南极领土声索国和非领土声索国立场对立的情况下,制定符合双方利益且能共同接受的行为准则,达成行动结果互不影响的政治安排。^③例如,《南极条约》“冻结”南极领土主权,但不要求七国放弃既有的领土主张诉求;再如,《养护公约》第四条中所指涉的“沿岸国”也存在含义模糊之处。在非领土声索国看来,“沿岸国”的称谓指向在CCAMLR区域内对部分亚南极岛屿享有主权的国家(如澳大利亚、法国、挪威和南非等);但在领土声索国看来,“沿岸国”的称谓意味着承认由其既有南极领土向周边海域拓展的主权权利。随着《联合国海洋法公约》内涵的发展和扩充,南极领土声索国通过主张南极领海、专属经济区,以及大陆架外部界限,宣示对南极的主权及衍生出的主权权利。例如,七国均已宣布各自南极领土的12海里领海;智利(1947年)、阿根廷(1954年)、澳大利亚(1994年)宣称对自其南极领土延伸的“专属经济区”或渔业区享有主权权利;而澳大利亚(2004年)、阿根廷(2009年)、挪威(2009年)相继向联合国大陆架界限委员会提出自其南极领土延伸的大陆架外部界

限的划界申请,但三国均建议大陆架界限委员会不予以审理,以免引发更大争议。^②

而垄断集团国家中的美国参与南极事务的历史遗产则源于其在南极探索和利用的早期阶段所拥有雄厚的军事、经济和科技实力。二战结束后,美国就已着手对南极进行战略布局,通过“跳高行动”(Operation Highjump, 1946–1947年)及后续的“风车行动”(Operation Windmill, 1947–1948年)完成对整个南极大陆沿岸地区的航空测绘:之后于1955年启动“深冻计划”(Operation Deep Freeze),深入南极内陆开展航空调查。借助强大的海军和航空保障,美国在《南极条约》签署前就已建成所有6个南极考察站,取得战略布局的先手优势。其中,设在南极点的阿蒙森—斯科特站(Amundsen–Scot)位于所有领土扇区的顶点,体现对已有领土主张的反对和钳制;伯德站(Byrd)建于空白扇区,反映美国保留其未来提出南极领土主张权利的政治立场:位于麦克默多湾的麦克默多站(McMurdo)建设规模最大,设有机场、港口、海水淡化厂,以及原子能发电站(已关闭)等基础设施,可作为综合后勤枢纽,保障各南极站点常年运行。在南极探索和利用的早期阶段,美国运用强大的军事、经济和科技资源,带动科学考察、建立永久性基地等实质性行动来强化存在,彰显南极全域达到能力,从实践上表明美国将保留对南极任何区域主张权利的可能性。

(2) 美国国家权力的外溢

南极事务垄断集团的形成和维系不仅仅依赖于各国在南极事务中的共同利益和政治立场,还在于这些国家在南半球事务中建立的政治和军事同盟关系。在垄断集团国家中,美国是唯一大规模使用军事资源为其南极活动提供支撑的国家,借助海军、空军力量开展南大洋巡逻及南极洲际和洲内航空运输,强化在南极海洋和内陆两个方向的存在,因此,美国也处于该同盟关系的核心和枢纽位置。

“9·11”事件后,全球性恐怖主义成为美国面临的突出安全问题,推动其从全球战略角度来思考、利用和布局南极,南极也由此纳入美国全球战略运筹区及空天战略全球无盲区目标的关键节点,美国国

防部对涉及南极区域的战区划分也做出相应调整。其中,南美洲战区和欧洲战区的防务范围推进至南极沿海一线,太平洋战区则将整个南极大陆纳入防务范围。^③尽管美国是以反恐为名义做出军事部署的调整,但其在南极地区的搜救能力和军事存在得到实质性的强化。美国军事资源在南极洲和南大洋的投放也为其南半球盟国提供了在安全和防务事务上“搭便车”的机会,其权力外溢使得在南极事务上形成类似“五眼联盟”的政治和安全同盟关系,特别是在涉及由军事资源提供支撑的后勤补给领域,国家间合作关系密切。例如,美国空军在新西兰基督城设有南极活动指挥部,负责向南极洲转送人员、派遣船只和安排飞行航次,该基地也为新西兰南极活动提供后勤支持,特别是交通运输支援。美国和澳大利亚在南极后勤方面也存在“等价回报式”(quid pro quo)合作——澳大利亚每年为美国提供从基督城到美国南极麦克默多基地的15个运输航次,而美国则为澳大利亚提供在南极点区域的燃油和航空支持。^④

除美国外的其他垄断集团国家之间也存在合作关系,如澳大利亚与法国在南大洋深入开展的合作。两国先后于2003年和2007年签署两项南极合作协议,推动双边合作向正式化和制度化发展,具体事项包括组建执法船队,在两国位于南大洋的临近海域、专属经济区和次南极区域联合打击非法、不报告和不管制(IUU)捕捞活动,相互交流情报和起诉非法渔业活动。^⑤两国在南极后勤方面也合作密切,法国为澳大利亚提供前往麦夸里岛的海运补给,而澳大利亚则提供至法国协和考察站(Concordia)的航空运输。

3.2 南极事务垄断集团的形成对南极政治的影响

(1) 南极条约体系内国家依据所属政治阵营和利益联盟“选边站位”

对于垄断集团国家而言,垄断地位的获取和维护可以使国际制度朝向有利于自身利益的方向发展,权力政治渗透到议程界定、选择、设置等各个环节。而垄断集团以外的国家则无法通过知识和政治

的互动来表达自身诉求,同时还面临着若不“选边站队”就将被体系边缘化的风险。在实践中,南极事务垄断集团国家凭借自身在科研能力、成果发布、专家网络、制度安排及话语权方面的优势,根据自身利益、标准和知识制定规则,左右机制议程,在谈判中享有优势地位和主动权。具体而言,垄断集团国家借由环境保护议题主导南极治理议程,强化对南极环境保护委员会、南极海洋生物资源养护委员会、南极研究科学委员会,以及国家南极局局长理事会等专业治理平台的政治引导,巩固垄断优势。

南极垄断集团对治理议程强大的掌控力,驱使持不同意见的其他国家调整立场,迎合垄断集团所代表的“主流声音”。例如,在南极海洋保护区问题上,作为重要南极渔业国家的日本和乌克兰曾主张南极海洋生物资源的合理利用,质疑保护区设立的科学和法律依据,日本更是提出对保护区提案的标准化和规范化进行改革。但随后在各方政治压力下,日本虽偶尔提出关切,但不再明确表示反对;乌克兰则是在2014年乌克兰危机后彻底改变立场,从反对转变为完全支持。对海洋保护区设立长期持反对意见的还有俄罗斯。俄罗斯将“强化南大洋生物资源和南极洲矿产资源综合调查”列为南极活动的重要战略目标,^②对建立保护区的一般原则、方法等系统性和根本性问题存有异议,同时质疑“海洋保护区可能被用作在已有南极领土主张区域建立地缘政治控制的工具”。^③对垄断集团国家所持的反对立场也导致俄罗斯在保护区问题乃至更广泛的南极事务上,持续受到垄断集团国家及其追随国的警惕、针对和攻击。俄罗斯在符合《南极条约》规则的情况下开展的部分活动(如南极大陆向海域延伸部分的矿产资源科学评估)就被认为是重提领土归属的争议问题,动摇南极条约体系的平稳运行或存在其他政治动机。

(2) 科学和知识的作用被不断弱化

科考活动是各国增强南极实质性存在的最主要形式,因而科学和技术实力所体现的知识性权力是公认的在南极事务中发挥影响力的“通行证”,以及在南极条约体系下获得公信力的重要途径。南极事

务话语权的塑造和竞争往往体现在科学与政治的互动过程中。南极事务垄断集团国家多为南极科技大国和考察强国,相应地拥有对南极知识性权力的垄断,其科学家团体也主导着南极科学的话语权威。这些国家基于政策偏好选择有利于实现自身利益的知识体系,而垄断集团以外的国家则难以将所拥有的知识转化为权力,因而在将能够代表自身利益的政治议题纳入机制议程的过程中,往往受到垄断集团国家的掣肘。

例如在设立南极海洋保护区的问题上,与垄断集团国家存有异议的俄罗斯、中国、日本等国,强调保护区的建立需基于《养护公约》第二条所订立的目标(即养护包括合理利用),坚持认为在保护区划设之前需要获取基于生物多样性和生物地理区域划分的最佳科学依据和持续性科学观测数据,一个“没有明确目标和科学证据,并且禁止渔业资源合理利用”的海洋保护区是不能被接受的。^④然而,作为提案申请国的垄断集团国家则选择不对引发争议的科学问题做出正面回应,反而利用政治手段来回避科学问题。可见,垄断集团之外的科学声音和公正性诉求往往被边缘化,知识供给过程缺乏有效的互动以及多元话语的争鸣。

垄断集团对知识性权力的垄断还体现在以民间组织为代表的科学和环境认知共同体的公正性受到挑战。依靠自身专家网络和社会动员能力,民间组织是参与南极机制构建和治理进程的重要力量。《南极条约》程序规则指定南极海洋生物资源养护委员会、南极研究科学委员会和国家南极局局长理事会为“南极条约体系观察员”,拥有在南极条约协商会议上提交工作文件并参与讨论的程序性权利;^⑤除此之外,其他组织仅可作为“专家”列席且不允许参与讨论。这促使部分与科学和环境事务相关的民间组织派员加入南极条约协商国的政府代表团,以求自身诉求的有效表达。这些组织的运行经费多来源于美国、澳大利亚、新西兰、英国和法国等垄断集团国家的资助,导致其与垄断集团国家的利益和立场紧密交织。同时,这些组织以“独立专家”的身份广泛活跃于垄断集团国家的国内政治游说和舆论引导,^⑥

在此过程中,也间接地增加了垄断集团国家在特定南极事务上的影响力及知识供给、观念塑造的能力。事实上,垄断集团国家与其资助的民间组织形成了相互配合和相互利用的互助关系,以实现共同目标和利益。

(3) 南极与外部政治环境的联系愈来愈紧密

从南极地缘政治发展的历史维度来看,南极地区被塑造为在冷战期间美、苏二元对立的局势下免于地缘竞争和冲突的一个特例,并且对域外地缘政治环境存在免疫或抗干扰的能力。彼时,科学充当着象征性的政治资本,将美、苏在全球层面政治和军事的对抗转化为在南极地区竞争性的科学合作,对科学问题的关注奠定了南极在相当长一段时间内的政治平稳,然而,这并不意味着南极与外部政治环境是绝缘的。当前阶段,南极事务垄断集团的核心——美国、英国、澳大利亚、新西兰正是“五眼联盟”成员,据2013年泄密的美国国家安全局(NSA)与新西兰政府通信安全局(GCSB)的通讯文件所披露,新西兰早已在“五眼联盟”内负责收集南极、南太平洋岛屿和法属新喀里多尼亚核试验等相关情报。^③近年来,澳大利亚、新西兰等国智库和学者在涉南极的报告中也逐渐开始使用表述更加明确的“五眼联盟”代替模糊指向的“志同道合伙伴国”(like-minded parties),敦促国家间开展更为密切的南极政策协同。^④作为准安全同盟机制,“五眼联盟”使得垄断集团内部的国家间关系更具封闭性和互信度。此外,上述国家利用政治影响力同化欧盟和欧洲国家、巴西、乌拉圭、南非、日本,以及印度等其他主要南极活动国家的政策立场;同时,将俄罗斯和中国视为阻碍自身利益达成的“竞争对手”,将其塑造为对现有南极治理运行构成挑战的异类。这与美国当前在全球层面对俄、中开展大国战略竞争的总体基调相呼应,也一定程度反映出南极政治事务愈来愈受到全球地缘政治竞争加剧的波及,持不同政策主张的南极条约协商国之间的利益分歧复现并加深,但是由于南极国家间合作的特性,冲突的烈度并不凸显。

南极与外部环境互动愈来愈密切的另一影响源是全球气候的显著变化。全球气候变暖致使南半球

海域的鱼群向南迁徙进入CCAMLR管辖区域,全球远洋渔业的捕捞区域或将随之改变,对现有南极海洋生物资源管理带来不确定性。同时,南极基础设施的发展及通达性的提升使得以旅游和生物勘探为代表的南极新兴商业利用活动呈现多元性增长,这些新兴领域并未建立起有效规制措施和风险管控机制。此外,目前尚处于“封存”状态的南极矿产资源的利用问题,可能会随着技术手段的升级及有利于开发的环境条件而被重新提上议事日程。例如,俄罗斯国有地质公司(Rosgeologia)从2018年起开始在南极洲毛德皇后地的离岸海域实施陆架油气资源勘探和评估工作,^⑤该工作被纳入俄罗斯南极考察计划序列,意味着俄罗斯在为日后南极资源的开发利用着手开展战略储备。

四、中国在现有南极形势下避免政治边缘化与提升影响力的路径选择

尽管中国尚未正式发布南极国家政策,但在不同历史阶段,曾以领导人题词、讲话、主管部门白皮书等形式宣示目标和方针,指导南极活动。1984年,国家领导人邓小平在首次南极考察出发前,题词“为人类和平利用南极作贡献”,该题词与《南极条约》和平利用的宗旨高度契合,成为改革开放时期中国南极科学考察的指导方针。2014年,国家主席习近平在澳大利亚霍巴特慰问停靠补给的“雪龙”号科考船期间,指出要“认识南极、保护南极、利用南极”,^⑥指明中国为人类和平利用南极作贡献的主要实践领域和方向。2017年,第40届南极条约协商会议在华召开之际,国家海洋局发表《中国的南极事业》白皮书,也是中国首部白皮书性质的南极事业发展报告。该报告从契合《南极条约》宗旨的角度,提出中国在南极国际事务中的基本立场、南极事业的未来发展愿景和行动纲领。^⑦

当前,中国主张保护南极环境的同时,兼顾以可持续和科学的方式对南极进行合理利用,该政策倾向与垄断集团在南极利用问题上所持的不断强化的“封存”立场存在差异。同时,以美国为首的盟友集团,在南极洲和南大洋事务上将中国塑造为对现有南极条约体系平稳运行的“挑战者”,认为“中国将会

重提可能引发争议的南极矿产资源利用和领土所有权问题,从而对南极条约体系的稳定构成威胁”;^⑧同时“也会阻挠南极海洋和陆地保护区提案的通过”。^⑨以美国为核心和主导的南极事务垄断集团对中国参与南极事务愈加警惕与防范,持续进行舆论攻击和施压,并开始考虑从战略和安全的角度处理与中国的南极关系,中国被迫卷入南极地缘政治竞争的风险陡增。在此形势下,为提升中国南极事务影响力并避免政治孤立,有如下路径选择:

一是研拟南极政策文件,表明参与南极事务的基本立场,减少外界对中国南极活动的疑虑。目前,尽管以领导人题词、讲话、主管部门白皮书等形式指导南极活动,但中国尚未正式出台南极国家政策。鉴于此,中国应加紧南极政策文件的研拟和制订,重申维护《南极条约》和平利用宗旨并鼓励科学合作的基本政治立场,确保以南极和平利用为目的的自由进出和自由开展科学研究的两项基本权益,确立对南极实体和非实体资源可持续利用的原则,同时提出中国规范南极活动、注重环境保护的举措。南极国家政策的发布及参与南极事务基本立场的阐述,有助于为中国南极战略的实施提供政治保障,反击个别国家涉及中国的无端猜测、不实之词和抹黑言论,塑造有利于中国参与南极事务的国际环境,并以此为政策基础,与有关国家加强南极政治事务的协调、磋商和实务研议。

二是深度参与国际合作,加大投入,把握机遇。中国宜在南极治理事务中尝试寻求议题合作伙伴。所谓议题合作伙伴是相关国家存在相同或相近利益的情况下形成的一种合作形式;议题合作伙伴可在适当时机升级为伙伴关系网络,寻求建立更持久的制度性话语权。^⑩对中国而言,一方面,应加强双边合作,适时考虑将南极事务纳入与重点国家的合作或战略对话机制之中,增强与潜在合作国的战略互信,把握合作机遇。例如,可推动与政策立场相近的非南极领土声索国之间的合作,加强与政治处境相似的俄罗斯在南极治理、后勤和资源利用等事务上的合作,以及支持对华友好国家参与南极活动,助推形成利益相近国参与南极治理的合力。另一方面,

要保持在多边机制中的发声——深度参与包括南极条约协商会议在内的多边机制的规则讨论和制定,在南极科学、后勤、旅游等专门性和领域性国际组织的议程设置和谈判中积极发挥影响力。当前,在南极海洋生物资源养护委员会会议框架内的海洋保护区划设存在较为严峻的“垄断”局面,中国在海洋保护区划设问题上应重申“保护区划设需保障合理利用”的基本立场,重视南极海洋环境保护和可持续利用之间的平衡和协调;同时,应加强与俄罗斯等利益相近国的政策协调,加快提出或联合提出示范性的海洋保护区提案,防范南极事务垄断集团强化南极海域地缘政治控制的意图。

三是持续加强南极实质性存在,维护南极自由进出权利。在任何时候,实质性存在都是维护基本权益的展示和依据,同时也是未来开展可持续利用的基础;科考破冰船、考察站、后勤保障运作系统是南极实质性存在的重要体现,对于打破目前的政治“垄断”格局具有十分重要的作用。中国建设自主运营的船、站,以及航空保障和补给系统,对于夯实南极进出安全、减轻既有南极后勤支点受制于人的不利局面具有重要意义。在加强自身能力建设的同时,中国宜适当分散合作资源,适时开拓与非“五眼联盟”成员——智利、阿根廷、南非的合作潜力,推进南极航空保障中转基地、科考船补给港口等合作项目,并拓展与之在南极事务上的协调与合作。此外,在涉及南极实体或非实体资源利用且属于治理空白的旅游管理、航空保障、无人机应用、生物遗传资源等新兴议题领域,宜做好相关问题研究的战略储备,为深度参与今后的规则制定打下基础,提升中国的相关议题领域的话语权地位。

注释:

①注:截至2020年,除南极领土声索国和领土主张保留国以外的其他《南极条约》协商国共20国,按照成为协商国日期排序为比利时、日本、南非、波兰、荷兰、巴西、保加利亚、德国、乌拉圭、意大利、秘鲁、中国、西班牙、印度、瑞典、芬兰、韩国、厄瓜多尔、乌克兰、捷克;《南极条约》非协商国共25国,

按照缔约日期排序为丹麦、罗马尼亚、巴布亚新几内亚、匈牙利、古巴、希腊、朝鲜、奥地利、加拿大、哥伦比亚、瑞士、危地马拉、斯洛伐克、土耳其、委内瑞拉、爱沙尼亚、白俄罗斯、摩纳哥、葡萄牙、马来西亚、巴基斯坦、哈萨克斯坦、蒙古、冰岛、斯洛文尼亚。

②以建立南极科学考察站为最重要指标。

③注:《南极条约》第9条第2款规定,“任何加入本条约的缔约国当其在南极进行例如建立科学站或派遣科学考察队的具体的科学研究活动而对南极表示兴趣时,有权委派代表参加本条第1款提到的会议(即南极条约协商会议)”。

④Roger D. Launius, "Establishing Open Rights in the Antarctic and Outer Space: Cold War Rivalries and Geopolitics in the 1950s and 1960s," in Klaud Dodds, Alan D. Hemmings, eds., *Handbook on the Politics of Antarctica*, Edward Elgar Publishing, 2017, pp. 243-244.

⑤Peter J. Beck, "Antarctica and the United Nations," in Klaud Dodds, Alan D. Hemmings, eds., *Handbook on the Politics of Antarctica*, Edward Elgar Publishing, 2017, pp. 256-258.

⑥陈玉刚、秦倩等著:《南极:地缘政治和国家利益》,时事出版社,2017年版,第45页。

⑦同⑥,第39-40页。

⑧Nancy Wright and Paul Williams, "Mineral Resources of Antarctica," *Geological Survey Circular* 705, 1974, p. 18.

⑨Laurence Cordonnery, Alan D. Hemmings and Lorne Kriwoken, "Nexus and Imbroglia: CCAMLR, the Madrid Protocol and Designating Antarctic Marine Protected Areas in the Southern Ocean," *International Journal of Marine and Coastal Law*, October 2015, p. 6.

⑩Henrik Österblom and Olof Olsson, "CCAMLR: An Ecosystem Approach to the Southern Ocean in the Anthropocene," in Klaud Dodds, Alan D. Hemmings, eds., *Handbook on the Politics of Antarctica*, Edward Elgar Publishing, 2017, p. 409.

⑪Donald R. Rothwell, "The Antarctic Treaty System: Resource Development, Environmental Protection or Disintegration?" *Arctic*, Vol. 43, No. 3, 1990, p. 285.

⑫Alan D. Hemmings, Klaud Dodds and Peter Roberts, "Introduction: The Politics of Antarctica," in Klaud Dodds, Alan D. Hemmings, eds., *Handbook on the Politics of Antarctica*, Edward Elgar Publishing, 2017, p. 9.

⑬Sam Blay and Ben M. Tsamenyi, "Australia and the Convention for the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activi-

ties(CRAMRA)," *Polar Record*, Vol. 26, 1990, pp. 195-202.

⑭吴宁铂、[澳]马科斯·哈沃德:“澳大利亚对南极条约体系的影响:基于历史和现实利益的分析”,《太平洋学报》,2020年第3期,第44页。

⑮"Report of the 30th Meeting of the Commission," CCAMLR, 2011, Para. 12.38, <https://www.ccamlr.org/en/system/files/e-ccxxx.pdf>, 访问时间:2021年2月1日。

⑯"Convention Measure 91-05 Ross Sea Region Marine Protected Area," CCAMLR, 2016, https://www.ccamlr.org/sites/default/files/91-05_11.pdf, 访问时间:2021年2月8日。

⑰注:该数量为一国单独提交和联合提交的文件数总和,联合提交文件以提交国数量均分,总和四舍五入取整。

⑱"Annex V to the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty, Area Protection and Management," ATS, https://documents.ats.aq/recatt/Att004_e.pdf, 访问时间:2021年2月20日。

⑲陈力等著:《中国南极权益维护的法律保障》,上海人民出版社,2018年版,第168页。

⑳"Antarctic Protected Areas Database, Secretariat of the Antarctic Treaty," ATS, <https://ats.aq/devph/en/apa-database>, 访问时间:2021年2月15日。

㉑"Marine Protected Areas(MPAs)," CCAMLR, <https://www.ccamlr.org/node/86677>, 访问时间:2021年2月18日。

㉒"Inspections Database, Secretariat of the Antarctic Treaty," ATS, <https://www.ats.aq/devAS/Ats/InspectionsDatabase?lang=e>, 访问时间:2021年2月22日。

㉓Kurt M. Shusterich, "The Antarctic Treaty System: History, Substance and Speculation," *Polar Politics*, Vol. 39, No. 4, 1984, pp. 810-811.

㉔"Continental Shelf Submission of Australia," UN, November 2004, https://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/aus04/Documents/aus_doc_es_web_delivery.pdf, 访问时间:2021年1月20日;"Outer Limit of the Continental Shelf Argentine Submission," UN, 2009, https://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/arg25_09/arg2009e_summry_eng.pdf, 访问时间:2021年1月20日。

㉕Klaus Dodds and Alan Hemmings, "The United States 2002 Unified Command Plan: Antarctica and the Areas of Responsibility of Military Commanders," *Polar Record*, April 2008, pp. 173-174.

㉖Anthony Bergin and Tony Press, *Eyes Wide Open: Manag-*

ing the Australia–China Antarctic Relationship, Australian Strategic Policy Institute, 2020, p. 7.

②⑦ Lihini Weragoda, etc., "Bilateral Cooperation between Australia and France in the Southern Ocean," Second Kerguelen Plateau Symposium: Marine Ecosystem and Fisheries, 2017, pp. 2–5.

②⑧ "On Strategy for the Development of the Russian Federation Activities in the Antarctic for the Period until 2020 and Longer-term Perspective, WP 55, XXXIV Antarctic Treaty Consultative Meeting," Buenos Aires, June 2011, http://www.hetlaatstecontinent.be/docs/ATCM34_wp055_e.pdf, 访问时间:2021年1月10日。

②⑨ Valery V. Lukin, "Russia's Current Antarctic Policy," *The Polar Journal*, Vol. 4, No. 1, 2014, pp. 201–202.

③⑩ "Report of the 29th Meeting of the Commission," CCAMLR, 2010, Para. 7.10, <https://www.ccamlr.org/en/system/files/e-cxxix.pdf>, 访问时间:2021年2月20日。

③⑪ "Rules of Procedure of the Antarctic Treaty Consultative Meeting and the Committee for the Environmental Protection," ATS, https://documents.ats.aq/atcm41/ww/ATCM41_ww006_e.pdf, 访问时间:2021年2月6日。

③⑫ Alan D. Hemmings, "The Changing Face of Non-State Actors in Antarctica," *Antarctic Issue*, Vol. 32, No. 3, 2014, pp. 30–32.

③⑬ "NSA Intelligence Relationship with New Zealand," National Security Agency, Central Security Service, April 2013,

<https://www.christopher-parsons.com/wp-content/uploads/2017/06/nzodnipaperapr13-v1-0-pdf-redacted.pdf>, 访问时间:2021年3月10日。

③⑭ Claire Young, *Eyes on the Prize: Australia, China and the Antarctic Treaty System*, Lowy Institute Policy Brief, 2021, p. 8.

③⑮ Robert Perkins and Rosemary Griffin, "Russia Stokes Political Tensions with Hunt for Antarctic," *S & P Global*, February 20, 2020, <https://www.spglobal.com/platts/en/market-insights/latest-news/oil/022120-russia-stokes-political-tensions-with-hunt-for-antarctic-oil>.

③⑯ "习近平慰问中澳南极科考人员并考察中国‘雪龙’号科考船", 新华网, 2014年11月18日, http://www.xinhuanet.com/world/2014-11/18/c_1113301920.htm。

③⑰ "国家海洋局发布《中国的南极事业》", 中国政府网, 2017年5月23日, http://www.gov.cn/xinwen/2017-05/23/content_5196076.htm。

③⑱ 同③⑭, 第19页。

③⑲ Alan D. Hemmings, "Antarctic Politics in a Transforming Global Geopolitics," in Klaud Dodds, Alan D. Hemmings, eds., *Handbook on the Politics of Antarctica*, Edward Elgar Publishing, 2017, pp. 515–516.

③⑳ 王存刚: "议题联盟是全球治理的新方式", 《中国社会科学报》, 2015年3月11日。

Monopoly Bloc in the Antarctic Affairs: Formation, Empirical Analysis and China's Countermeasures

Deng Beixi Zhan Xia

Abstract: Within a particular mechanism, an interest group formed between countries with common interests could enhance and amplify the institutional power and discourse advantage of a single country. There exists an interest group holding a dominant position, namely the monopoly bloc in the Antarctic affairs. The bloc, composed of the United States and the seven countries claiming Antarctic territorial sovereignty, urges the "sealing" of terrestrial and marine resources in the Antarctic region. The fact of monopoly can be reflected in empirical evidence, i.e., the number of Working Papers(WP)submitted by the monopoly bloc in the Antarctic Treaty Consultative Meetings, the size of protected areas acquired by the monopoly bloc, as well as the number of inspections applied. This article aims to elaborate the formation and development of the monopolistic situation in the Antarctic region at different stages since the signing of the Antarctic Treaty, to conduct an empirical analysis on the status-quo of monopoly, to track the sources of power of the monopoly bloc and its influences on the Antarctic affairs, and finally to propose feasible approaches for China to avoid political isolation and increase influence in the Antarctic affairs.

Key words: Antarctic geopolitics; monopoly bloc; Antarctic Treaty system